

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 234.794 du 20 mai 2016

215.437/XV-2770

215.461/XV-2771

En cause : **1. l'a.s.b.l. Union des Hôteliers, Restaurateur, Cafetiers et Traiteurs de Bruxelles,**
ayant élu domicile chez
Me Ph. SIMONART, avocat,
avenue Louise 372
1050 Bruxelles,
2. la s.p.r.l. LE GASPI,
ayant élu domicile chez
Me R. FONTEYN, avocat,
rue de Florence 13
1000 Bruxelles,

contre :

la commune de Schaerbeek,
ayant élu domicile chez
Me J. BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 mars 2015 par l'a.s.b.l. Union des Hôteliers, Restaurateurs, Cafetiers et Traiteurs de Bruxelles et Entreprises assimilées de Bruxelles, qui tend à l'annulation «du règlement de police relatif aux heures de fermeture des débits de boissons, adopté par le conseil communal de la partie adverse en date du 28 janvier 2015» (215.437/XV-2770);

Vu la requête introduite le même jour par la s.p.r.l. Le Gaspi, qui tend à l'annulation du même règlement (215.461/XV-2771);

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. RENDERS, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 14 avril 2016, notifiée aux parties, fixant les affaires à l'audience du 3 mai 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. LAURENT, *loco* Me Ph. SIMONART et Me R. FONTEYN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me V. FEYENS, *loco* Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. L. RENDERS, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le 28 janvier 2015, le conseil communal de Schaerbeek adopte un règlement de police «relatif aux horaires de fermeture des débits de boissons», rédigé comme suit:

«Considérant que les communes ont pour mission de faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la tranquillité et de la sécurité publique;

Attendu que de nombreux riverains de certains débits de boissons se plaignent de tapages nocturnes, de salissures et de troubles à l'ordre public du fait de la clientèle de ces établissements au-delà de certaines heures;

Attendu que de nombreux rapports de police dénoncent des troubles de l'ordre public provoqués principalement par la clientèle de ces établissements;

Considérant que la quiétude des riverains est gravement perturbée et leur sécurité insuffisamment garantie;

Attendu que des fermetures temporaires ont été prises à l'encontre de certains de ces établissements mais que celles-ci n'ont pas apporté une solution durable aux nuisances constatées;

Attendu que les services de police déployés la nuit ne permettent pas d'assurer une surveillance effective et permanente de tous ces établissements;

Vu l'article 135 § 2 de la NLC

Vu la loi du 24 juin 2013 concernant les sanctions administratives communales.

DÉCIDE:

Règlement de police relatif aux horaires de fermeture des débits de boissons

Article 1: § 1^{er}: Les débits de boissons alcoolisées ou non, non couverts par un permis d'environnement ou une déclaration environnementale de classe III, accessibles au public, à titre principal ou accessoire, quelle que soit leur nature ou dénomination ainsi que les dépendances accessibles au public de ces établissements, qui sont implantés sur le territoire de la commune de Schaerbeek sont tenus de respecter les horaires suivants:

- les nuits du lundi au mardi, mardi au mercredi, mercredi au jeudi, jeudi au vendredi et dimanche au lundi: fermeture à 1 hrs du matin au plus tard;

- Les nuits du vendredi au samedi et samedi au dimanche: fermeture à 3 hrs du matin au plus tard.

§ 2: Les heures d'ouverture et de fermeture du débit de boissons doivent être lisiblement affichées sur la porte d'entrée.

§ 3: L'ensemble de la clientèle doit avoir quitté le débit de boissons à l'heure de fermeture visée au § 1.

§ 4: Les débits de boissons doivent respecter un temps minimum de fermeture de 5 heures à compter des heures de fermeture imposées au §1er .

§ 5: Toute action promotionnelle sur la voie publique ou sur internet incitant à la consommation de boissons alcoolisées au sein du débit de boissons est strictement interdite.

§ 6: Les horaires visés au § 1^{er} ne sont toutefois pas applicables:

1. les nuits précédant le jour de Noël et le jour de l'An, aucune limitation d'horaire ne sera d'application

2. les nuits précédant les jours fériés légaux suivants:

- le lundi de Pâques
- Le 1^{er} mai
- L'Ascension
- Le lundi de Pentecôte
- Le 21 juillet
- Le 15 août
- Le 1^{er} novembre
- Le 11 novembre

L'heure de fermeture des débits de boissons est fixée à 3 hrs.

* Si une autorisation exceptionnelle a été délivrée par le Bourgmestre indépendamment des conditions fixées à l'article 3.

La demande devra être introduite au minimum 15 jours ouvrables avant l'événement.

Article 2: § 1^{er}: Tout débit de boissons à propos duquel l'Administration communale de Schaerbeek aurait reçu plus d'un rapport de police/ procès-verbal / compte-rendu administratif attestant de l'existence de tapage musical trouvant son origine dans l'exploitation de celui-ci sera tenu de faire placer un limiteur sonore fourni par un installateur agréé, calibré et scellé selon les normes de l'IBGE.

§ 2: Tout débit de boissons à propos duquel l'Administration communale de Schaerbeek aurait reçu plus d'un rapport de police/procès verbal/ compte-rendu administratif attestant de troubles à l'ordre public trouvant leur origine dans l'exploitation de celui-ci sera tenu de faire assurer la surveillance de l'établissement par un service de surveillance interne agréé et ce à partir de 22 hrs pour une période à définir après audition de l'exploitant.

Article 3: Les débits de boissons visés à l'article 1^{er} § 1 pourront introduire par écrit une demande de dérogation auprès du Collège des Bourgmestre et Échevins sous les conditions suivantes:

1. Ne pas avoir été l'objet d'une fermeture administrative, d'un PV de police ou d'un compte-rendu administratif durant les 12 mois précédant la demande

2. Disposer d'un système de gardiennage agréé à partir de minuit.

3. Placement d'un limiteur de bruit fourni par un installateur agréé, calibré et scellé selon les normes de l'IBGE

4. Être en possession d'un dossier administratif complet en ce compris toutes les autorisations urbanistiques et environnementales requises

L'autorisation ne concerne en tout état de cause que l'établissement lui-même et en aucune manière les prolongements de celui-ci sur l'espace public.

Article 4: L'exploitant du débit de boissons doit porter le présent règlement à la connaissance de sa clientèle par l'affichage de celui-ci de manière visible à l'intérieur de son établissement.

Article 5: Les infractions au présent règlement de police sont conformément aux dispositions prévues dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales sanctionnées:

- d'une amende administrative d'un montant de 350 € maximum
- de la fermeture à titre temporaire ou définitif de l'établissement.

Article 6: Le présent règlement de police sort ses effets cinq jours à dater de sa publication.»

Il s'agit de l'acte attaqué. Il a été publié le 29 janvier.

Le 6 avril 2016, ce règlement a été modifié en deux points:

- le début de l'article 2, § 2, se lit désormais comme suit: «Tout débit de boissons **dans lequel on danse** à propos duquel l'Administration communale de Schaerbeek aurait reçu plus d'un rapport...»;
- l'article 3, alinéa 1^{er}, 2°, est rédigé comme suit: «2. Disposer d'un système de gardiennage agréé à partir de minuit **lorsque l'on y danse**»;

Jonction des causes

Considérant que les deux recours tendent à l'annulation du même règlement et exposent les mêmes moyens; qu'il est de l'intérêt d'une bonne justice de joindre les causes;

Recevabilité

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du premier recours (215.437/XV-2770) au motif que la requérante n'indique pas qu'elle aurait des membres exploitants de débits de boissons établis sur son territoire et qui seraient susceptibles de se voir appliquer les dispositions du règlement attaqué; qu'elle ajoute que la requérante reste en défaut de démontrer que le règlement de police litigieux puisse affecter de manière significative les intérêts collectifs de ses membres, sachant que le règlement n'a vocation à s'appliquer que sur son territoire et pour autant qu'il s'agisse d'un débit de boissons ouvert la nuit et à l'origine de trouble à l'ordre public;

Considérant que certains des membres de la requérante exploitent un café à Schaerbeek; que le règlement attaqué est applicable à tout débit de boissons situé sur le territoire de cette commune; que l'objet social de la requérante consiste notamment en «la défense et la promotion des intérêts de ses membres dans le cadre de l'exercice de leurs activités professionnelles, où, notamment, contre paiement, ... sont servis des repas, débitées des boissons ou exercée toute activité connexe ou similaire»; que le recours est recevable;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du second recours (215.461/XV-2771) au motif que la requérante ne renseigne pas les heures d'ouverture de son établissement, lequel, à sa connaissance, n'est pas ouvert la nuit; qu'elle ajoute que la requérante n'a pas déposé de demande de dérogation pour pouvoir ouvrir la nuit; qu'elle en déduit que l'intérêt au recours de la requérante n'est pas certain et suffisamment direct; qu'elle estime, faisant référence à l'arrêt *a.s.b.l. Terre Wallonne*, n° 225.692 du 4 décembre 2013, que la situation de la requérante n'est affectée par l'acte attaqué que de façon éventuelle ou hypothétique;

Considérant que la requérante exploite un débit de boissons à Schaerbeek et que cette activité correspond à son objet social; que le recours est recevable;

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de la violation des «articles 4 et 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la violation des articles 23 (alinéa 1^{er}, 2 et 3-1°), 33, 41 (alinéa 1^{er}) et 162 de la Constitution, de la violation des articles II.2 à II.4 du Livre II du Code de droit économique du 28 février 2013, de la violation des articles 119 (alinéa 2) et 135 (§ 2) de la nouvelle loi communale, de la violation du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, de la violation du principe général de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs et de l'excès de pouvoir»;

qu'elles critiquent la portée générale et illimitée dans le temps de la limitation des horaires de fonctionnement des débits de boissons dont question à l'article 1^{er} du règlement attaqué; qu'elles précisent la teneur des dispositions visées au moyen; qu'elles soutiennent que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale ne permet pas aux communes de réglementer de manière générale les heures d'ouverture des débits de boissons; qu'elles s'autorisent de l'avis n° 52.834 du 27 février 2013 de la section de législation du Conseil d'État sur une proposition de loi tendant à autoriser les communes à réglementer de tels horaires et constatent que celle-ci n'a finalement pas été adoptée; qu'elles considèrent que la partie adverse n'était pas compétente pour adopter le règlement attaqué;

Considérant que des mesures d'interdiction générale d'ouverture d'établissements prises en application de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale doivent, pour être justifiées, reposer sur des circonstances précises qui doivent ressortir du dossier administratif; que le pouvoir reconnu au bourgmestre d'accorder des dérogations à la mesure d'interdiction générale sans avoir défini les critères d'octroi de ces dérogations n'infirmes pas le caractère disproportionné d'une interdiction générale d'ouverture de débits de boissons;

Considérant que les débats qui ont précédé l'adoption du règlement attaqué indiquent que l'administration communale a été saisie d'un grand nombre de plaintes de riverains pour nuisances nocturnes et qu'elle est confrontée à la difficulté

d'opérer un contrôle suffisant du respect de l'ordre public matériel en raison du grand nombre de débits de boissons installés sur le territoire communal;

Considérant que le règlement de police attaqué érige en règle de principe la fermeture des débits de boissons à 1 heure du matin les jours de semaine et à 3 heures du matin les week-ends et veilles de jours fériés, et qu'il prévoit un régime de dérogation; que, même si la rédaction de l'article 3 du règlement attaqué qui organise ce régime n'est pas explicite, le collège des bourgmestre et échevins ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation pour accorder ou refuser une dérogation, mais sa décision est conditionnée par la circonstance que l'établissement répond aux conditions déterminées de manière objective par le même article, ou qu'il n'y répond pas; qu'ainsi interprété, et compte tenu de la situation constatée sur le territoire communal, le règlement attaqué a pu apporter à la liberté du commerce et de l'industrie la limitation qu'il impose; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent un deuxième moyen de la violation «des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'illégalité de l'acte quant aux motifs»; qu'elles citent le préambule du règlement attaqué où sont relevés les troubles à l'ordre public matériel résultant de «certains débits de boissons», et critiquent le caractère général de la restriction apportée au fonctionnement de l'ensemble des débits de boissons, en ce compris ceux qui ne sont pas concernés par les troubles à l'ordre public relevés au préambule; qu'elles estiment que l'identité de traitement entre les débits de boissons à l'origine de troubles à l'ordre public et ceux qui ne le sont pas ne repose sur aucun fondement objectif, raisonnable et proportionné et soutient, citant l'arrêt n° 157.850, 21 avril 2006, *La Démarche*, que les carences de la motivation empêchent le Conseil d'État de vérifier si la fixation par voie réglementaire, pour l'ensemble du territoire d'une commune, d'une heure de fermeture des débits de boissons, tels que définis de manière très large dans le règlement attaqué, peut trouver un appui adéquat et suffisant dans des incidents en relation avec l'exploitation nocturne des débits de boissons, et cela même si l'on admet que le maintien de la sécurité publique soulève certaines difficultés sur le territoire de la commune concernée;

qu'en réplique, elles rappellent que, comme tout acte administratif, un règlement doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, lesquels doivent résulter du dossier administratif; qu'elles observent que les considérations émises dans le préambule de l'acte attaqué sont corroborées par le dossier administratif, qui ne pointe qu'une dizaine d'établissements; qu'elles estiment que la partie adverse a procédé à une généralisation abusive en imposant des règles identiques à l'ensemble des débits; qu'elles remettent en question la mise en avant du nombre de 350 débits de boissons, sachant qu'un certain nombre d'entre eux n'ouvrent pas la nuit et qu'en outre, le nombre d'établissements qui seraient concernés devrait être rapporté à la taille et la population de la commune, laquelle est une des plus peuplées du pays, ainsi qu'aux moyens correspondants de ses services de police;

Considérant que le règlement attaqué ne réserve pas un traitement identique aux débits de boissons à l'origine de troubles de l'ordre public et aux autres; qu'en effet, en son article 2, il impose des obligations spécifiques aux établissements où du tapage musical ou des troubles ont été constatés de manière répétée; qu'en son article 3, il érige le fait de ne pas avoir fait l'objet d'une fermeture administrative, d'un procès-verbal de police ou d'un compte-rendu administratif durant les 12 mois précédant la demande, en condition pour pouvoir obtenir l'autorisation d'ouverture en dehors des heures d'ouverture établie par l'article 1^{er};

Considérant qu'ainsi qu'il a été relevé à propos du premier moyen, les plaintes récurrentes de voisins ont été signalées par le bourgmestre au conseil communal; que le dossier contient des constats de police et des arrêtés de fermeture de plusieurs établissements, ainsi qu'une pétition de voisins d'autres établissements; que le préambule du règlement attaqué note le peu d'efficacité des mesures individuelles de fermeture temporaire;

Considérant que le règlement attaqué repose sur des constatations de fait exactes, et qu'il n'est ni discriminatoire, ni disproportionné par rapport aux troubles à l'ordre public constatés; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent un troisième moyen de la violation «des articles 4 et 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, des articles 23 (alinéa 1^{er}, 2 et 3-1°), 33, 41 (alinéa 1^{er}) et 162 de la Constitution, des articles II.2 à II.4 du Livre II du Code de droit économique du 28 février 2013, des articles 119 (alinéa 2), 134^{ter}, 134^{quater}, 134^{sexies} et 135 (§ 2) de la nouvelle loi communale, des articles 7 et 45 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, de la violation du principe général de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs et de l'excès de pouvoir;

qu'elles reprochent au règlement attaqué d'ériger la fermeture en règle, l'ouverture en exception; qu'elles estiment que cette mesure générale de couvre-feu ne tient compte ni de l'existence de troubles avérés, ni de leur risque dûment établi, ni du comportement préalable des exploitants, ni de la possibilité pour eux de faire valoir leurs moyens de défense, ni de la nécessaire limitation dans le temps et dans l'espace des mesures envisagées; qu'elles soutiennent que le règlement attaqué a pourvu à des mesures spécifiques trop limitatives aux libertés en cause, sans que la nécessité et la proportionnalité de celles-ci soient démontrées; qu'elles reproduisent un extrait de l'arrêt *Trocadero*, n° 203.235 du 23 avril 2010 et renvoient à leur deuxième moyen;

Considérant qu'ainsi qu'il a été exposé à propos du premier moyen, si le règlement attaqué érige en principe la fermeture des débits de boissons à 1 heure du matin en semaine et à 3 heures du matin les week-ends, il prévoit la possibilité

d'obtenir une autorisation d'ouverture au-delà des horaires de principe, moyennant le respect des conditions prévues à son article 3, ces conditions étant limitées quant à leurs effets, précises, objectives et raisonnables; qu'ainsi, les parties requérantes se méprennent sur la portée du règlement attaqué lorsqu'elles évoquent un «couvre-feu»; qu'il n'est pas manifestement disproportionné, compte tenu des circonstances de la cause et au vu de l'objectif poursuivi, d'avoir encadré de la sorte la liberté de commerce et le droit au travail des exploitants des débits de boissons concernés; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent un quatrième moyen de la violation des articles 8, 10, 11 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 10, 11, 15, 22, 26 et 27 de la Constitution, de l'article 135 (§ 2) de la nouvelle loi communale, du principe général de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs et de l'excès de pouvoir; qu'elles soutiennent que la définition du débit de boissons à l'article 1^{er} du règlement attaqué est à ce point large qu'elle inclut notamment les réunions publiques qui se tiennent dans un lieu clos et couvert et les réunions privées dans un lieu clos; qu'elles renvoient au point III de l'avis n° 52.834 du 27 février 2013 de la section de législation du Conseil d'État et arrivent à la conclusion que le règlement attaqué constitue une ingérence dans le respect dû aux droits et principes visés au moyen;

qu'en une première branche, en s'appuyant sur les points 14 à 18 de l'avis n° 52.834, elles considèrent que le règlement attaqué traite de manière identique, sans fondement objectif, raisonnable et proportionné, deux types de débits de boissons accessibles au public, suivant qu'ils accueillent ou non des réunions paisibles;

qu'en une seconde branche, elles reproduisent un extrait du point 22 de cet avis et estiment qu'en l'occurrence, les réunions privées semblent entrer dans le champ d'application du règlement attaqué; qu'elles soulignent qu'en ce qui les concerne, la mesure de fixation préalable d'un horaire est strictement proscrite;

Considérant, sur la première branche, que les points 14 à 16 de l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 52.834 du 27 février 2013 sont rédigés comme suit:

« D. Les réunions publiques qui se tiennent dans un lieu clos et couvert

14. Quant, deuxièmement, aux réunions qui se tiennent dans un lieu clos et couvert mais qui sont librement accessibles à tout un chacun, l'article 26 précise que, pour autant que les réunions soient "paisibl[es] et sans armes", celles-ci se tiennent "en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable".

Les autorités peuvent réglementer l'exercice de cette liberté, en ce compris par des mesures de police, lesquelles peuvent revêtir un caractère préventif, sans aller, s'agissant des réunions paisibles et sans armes, jusqu'à les soumettre à une autorisation préalable.

15. En outre, il peut être déduit de l'article 26 de la Constitution, qui, dans les lieux clos et couverts, ne protège que les réunions paisibles, que "[l]es rassemblements portant atteinte à la tranquillité ou à la sécurité publique [...] sont [...] exclus de la protection constitutionnelle".

Ce caractère paisible “renvoie aux notions de paix, de calme et de tranquillité”. Les atteintes et les troubles pouvant les affecter peuvent prendre de nombreuses formes, même si les réunions sont au départ et en elles-mêmes “paisibles”; il relève en priorité du pouvoir des autorités locales, sur la base d’une analyse objective de la situation, d’apprécier si les nuisances pour le voisinage généralement suscitées par toute réunion au sein de débits de boisson ou si d’autres troubles à l’ordre public ou à la tranquillité publique résultant de ce type de réunions sont d’une nature telle que ces dernières ne peuvent plus être qualifiées de paisibles au sens donné par la disposition constitutionnelle précitée.

16. Compte tenu de ce qui précède, lorsque les réunions dont la réglementation est envisagée comme dans la proposition ne présentent aucun caractère permettant de les qualifier de non paisibles au sens qui vient d’être indiqué, aucune mesure de police fondée notamment sur les nécessités de la cohabitation avec le voisinage ne paraît admissible.

En ce cas, la loi ne pourrait conférer aux autorités communales la compétence de limiter l’horaire des réunions en question.»;

Considérant que l’article 26, alinéa 1^{er} de la Constitution porte que «Les Belges ont le droit de s’assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l’exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable»;

Considérant que, dans la mesure où les débits de boissons sont des lieux de réunion, c’est-à-dire quand des personnes s’y donnent rendez-vous dans un but déterminé, la Constitution n’interdit pas que l’exercice de cette forme du droit de réunion soit réglé par la loi; qu’il l’est en l’occurrence par l’article 135 de la nouvelle loi communale et par les règlements adoptés en application de cet article, dont le règlement attaqué fait partie; qu’il s’inscrit dans les prévisions de la loi et de la Constitution, sans même qu’il y ait lieu à ce sujet de s’interroger sur la caractère paisible ou non des réunions qui se tiennent dans les débits de boissons;

Considérant qu’en outre, ainsi qu’il a été relevé à propos du deuxième moyen – avec lequel cette branche fait largement double emploi –, le règlement contient aussi des dispositions qui s’appliquent uniquement aux établissements dans lesquels des troubles ont été constatés de manière répétée, à l’égard desquels, comme l’a indiqué la section de législation, il relève en priorité du pouvoir des autorités locales d’apprécier si les nuisances constatées justifient les mesures restrictives du droit de réunion; qu’en cette branche, le moyen n’est pas fondé;

Considérant sur la seconde branche, que le règlement attaqué s’applique, selon son article 1^{er}, aux «débits de boissons... accessibles au public, à titre principal ou accessoire»; que les réunions privées ne sont pas concernées; que le moyen n’est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent un cinquième moyen «de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 33, 41 et 162 de la Constitution, de la violation des règles d'ordre public d'attribution de compétences, de la violation de l'article 119, alinéa 2, de la nouvelle loi communale»; qu'elles indiquent que le règlement attaqué prévoit que les débits de boissons doivent respecter un temps minimum de fermeture de 5 heures à compter des heures de fermeture imposées à l'article 1^{er}, § 1^{er}; qu'elles soutiennent que l'imposition d'un nombre d'heures de fermeture est sans rapport avec les pouvoirs de police de la commune et n'entretient aucun rapport direct avec la police générale de la tranquillité publique; qu'elles observent que cette tranquillité ne sera que très exceptionnellement affectée par l'ouverture diurne d'un débit de boissons; qu'elles en déduisent que la mesure attaquée constitue une atteinte aux prérogatives de l'État fédéral en matière de police économique, laquelle échappe à la compétence communale;

Considérant que le moyen n'est dirigé que contre l'article 1^{er}, § 4, du règlement attaqué; qu'en imposant que les établissements restent fermés pendant une durée d'au minimum 5 heures après l'heure de fermeture imposée par l'article 1^{er}, § 1^{er}, l'article 1^{er}, § 4, tend à assurer une période de calme pour assurer le repos des voisins; que la disposition critiquée par le moyen participe du souci d'assurer la tranquillité publique, qui est un des objets de police que l'article 135 de la nouvelle loi communale confie «à la vigilance et à l'autorité des communes»; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent un sixième moyen «de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 10, 25, 33, 41 et 162 de la Constitution, de la violation des règles d'ordre public d'attribution de compétences, de la violation de l'article 119, alinéa 2, de la nouvelle loi communale»; qu'elles soutiennent que l'interdiction prévue par le règlement attaqué de toute action promotionnelle sur la voie publique ou sur internet incitant à la consommation de boissons alcoolisées constitue une atteinte aux prérogatives de l'État fédéral en matière de police économique et de publicité, ainsi qu'à la liberté d'expression et au droit de la presse, lesquels échappent à la compétence communale;

Considérant que le moyen n'est dirigé que contre l'article 1^{er}, § 5, du règlement attaqué; que l'article 41 de la Constitution et l'article 117 de la nouvelle loi communale reconnaissent aux communes une compétence générale couvrant tout ce qui relève de l'intérêt communal, sous réserve du respect des règles de droit supérieures et exception faite des matières dévolues ou mises en œuvre par des collectivités supérieures; que l'article 119 de la nouvelle loi communale fixe la compétence des conseils communaux pour adopter les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale, ceux-ci ne pouvant être contraires aux normes supérieures; que les communes ne peuvent pas non plus adopter des règlements lorsqu'une autorité supérieure a entendu exclure,

implicitement ou expressément, toute compétence réglementaire complémentaire; que l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale habilite les communes à adopter des ordonnances ou règlements de police administrative générale;

Considérant que des actions promotionnelles sur la voie publique ou sur internet incitant à la consommation de boissons alcoolisées au sein du débit de boissons ne génèrent par elles-mêmes aucun trouble à l'ordre public; que ce n'est que la consommation en excès de telles boissons qui peut provoquer un état d'ivresse tel que des troubles à l'ordre public peuvent s'ensuivre; que les tenanciers de débits de boissons sont toutefois tenus de veiller à ce que leurs clients ne s'enivrent pas, sous peine d'encourir les peines prévues aux articles 4 et 6 de l'arrêté-loi du 14 novembre 1939 relatif à la répression de l'ivresse; qu'en ce cas, c'est l'infraction à une de ces dispositions qui est la cause directe du trouble, et non la publicité qui aurait été faite sur la voie publique ou sur internet;

Considérant que l'ingérence que cette disposition représente dans la liberté d'expression, consacrée notamment à l'article 19 de la Constitution, à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme et à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, est sans relation directe avec l'objectif de tranquillité publique que poursuit le règlement attaqué, et apparaît dès lors comme hors de proportion avec cet objectif; que le moyen est fondé;

Considérant que les requérantes prennent un septième moyen «de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 33, 41 et 162 de la Constitution, des règles d'ordre public d'attribution de compétences, de l'article 119, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, des articles 8, 9 et 13 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain»; qu'elles contestent la légalité de l'article 2, § 1^{er}, du règlement attaqué, qui impose le placement d'un limiteur sonore dans les débits de boissons ayant fait l'objet de plus d'un rapport de police, un procès-verbal ou un compte-rendu administratif attestant de l'existence de tapage musical trouvant son origine dans l'exploitation de ceux-ci; qu'elle dénoncent l'absence d'avis préalable de l'I.B.G.E. et d'organisation d'une enquête publique, en contradiction avec l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 17 juillet 1997; qu'elles estiment également, s'autorisant des articles 9 et 13 de la même ordonnance, que le règlement attaqué empiète de manière déraisonnable sur les compétences réservées à l'autorité régionale;

Considérant que l'article 8 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain est rédigé comme suit:

«Art. 8. § 1^{er}. Le conseil communal peut édicter des règlements de bruit pour tout ou partie du territoire communal. Ces règlements respectent les dispositions et objectifs du plan¹.

1 Il s'agit du plan régional de lutte contre le bruit.

§ 2. Après avoir recueilli l'avis de l'Institut quant à sa conformité par rapport au plan et aux réglementations existantes, le conseil communal adopte provisoirement le projet de règlement communal de bruit et le soumet à une enquête publique de trente jours.

L'Institut dispose d'un délai de trente jours pour remettre son avis. À défaut d'avis dans ce délai, celui-ci est réputé favorable.

La commune affiche un avis d'enquête à la maison communale au moins huit jours avant le début de l'enquête publique et pendant toute sa durée.

L'avis d'enquête indique les dates du début et de la fin de l'enquête publique ainsi que les modalités pratiques de l'enquête.

§ 3. Pendant la durée de l'enquête publique, le projet de règlement peut être consulté à l'administration communale durant les jours ouvrables au moins pendant trois heures par jour. Un jour par semaine, le projet de règlement peut être consulté jusqu'à vingt heures.

Pendant la durée de l'enquête publique, toute personne physique ou morale peut exprimer ses observations par écrit au collège des bourgmestre et échevins. Tout envoi doit porter le nom, l'adresse et la signature de son auteur.

Un procès-verbal de clôture de l'enquête publique, auquel sont jointes les observations écrites, est dressé par le bourgmestre dans les quinze jours de la fin de l'enquête publique et transmis au conseil communal.

§ 4. Dans les trente jours qui suivent la transmission du procès-verbal de clôture de l'enquête publique, le conseil communal adopte définitivement le règlement communal de bruit en tenant compte notamment des résultats de l'enquête publique. Lorsque le conseil communal s'écarte des observations formulées pendant l'enquête publique, sa décision est motivée.»;

Considérant que le moyen n'est dirigé que contre l'article 2, § 1^{er} du règlement attaqué; que ce paragraphe ne constitue pas un «règlement communal de bruit» visé par l'ordonnance du 17 juillet 1997, étant donné qu'il n'édicte aucune norme relative au bruit; qu'il impose seulement une obligation destinée à faire respecter les normes de bruit établies par les autorités compétentes, dans le cas où il est établi qu'elles ont été méconnues, et ce en vue d'assurer la tranquillité publique; que, partant, il ne devait pas être élaboré selon la procédure imposée par cette ordonnance; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent un huitième moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 33, 41 et 162 de la Constitution, des règles d'ordre public d'attribution de compétences, de l'article 119, alinéa 2 de la nouvelle loi communale, de l'article 1, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière;

qu'elles exposent que l'article 2, § 2, du règlement attaqué prévoit que tout débit de boissons ayant fait l'objet de plus d'un rapport de police, un procès-verbal ou un compte-rendu administratif attestant de troubles à l'ordre public doit assurer la surveillance de l'établissement par un service de surveillance interne agréé, alors que l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière ne donne au bourgmestre que la prérogative de «déterminer que du gardiennage doit être organisé dans les lieux où l'on danse sur le territoire de sa commune»; qu'elles observent que la même disposition impose l'adoption par arrêté royal délibéré en conseil des ministres des catégories d'établissements, événements ou activités pour lesquels une surveillance, une protection ou un contrôle doit être

organisé; qu'elles affirment que le règlement attaqué empiète de manière irrégulière sur les compétences de l'autorité fédérale;

Considérant que la partie adverse répond que la loi du 10 avril 1990 n'exclut pas toute intervention complémentaire de la commune, plus spécifiquement du conseil communal, dans la matière spécifique de la sécurité privée; qu'elle constate que le Roi n'a pas interdit la mise en place d'un système de gardiennage dans les débits de boissons; qu'elle considère que le règlement du conseil communal poursuit un objectif distinct de celui que doit poursuivre le Roi lorsqu'il définit une catégorie d'établissements devant organiser du gardiennage; qu'elle soutient que si le Roi ne peut imposer une telle obligation que lorsqu'elle est justifiée pour des raisons de sécurité ou pour prévenir des infractions, il s'agit ici de prévenir de manière plus générale toute atteinte à l'ordre public matériel; qu'elle fait valoir que l'article 119, alinéa 2, de la nouvelle loi communale n'interdit pas aux conseils communaux de prendre des règlements complémentaires aux normes arrêtées par les autorités fédérale ou régionales, si la matière s'y prête et si ces autorités n'ont pas, implicitement ou expressément, exclu l'intervention des autorités communales; qu'à son estime, tel est le cas en l'espèce en manière telle que rien ne s'oppose à un règlement de police venant compléter la loi du 10 avril 1990;

Considérant que le moyen n'est dirigé que contre l'article 2, § 2, du règlement attaqué;

Considérant que celui-ci utilise l'expression de «service de surveillance interne agréé»; qu'interrogée à ce sujet, la partie adverse a indiqué que son intention était de viser un service visé par la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, que l'on peut identifier comme le «service interne de gardiennage» visé à l'article 1^{er}, § 2, de la loi;

Considérant que l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, modifié par la loi du 13 janvier 2014, dispose comme suit:

« Le bourgmestre de la commune dans laquelle se trouve un lieu où on danse, peut déterminer que du gardiennage doit être organisé dans les lieux où l'on danse sur le territoire de sa commune. Il peut, pour des raisons de sécurité et après avis du chef de corps de la police locale, également déterminer que ce gardiennage doit se composer d'un nombre minimum de personnes. Ce nombre est déterminé par le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres, qui fixe un nombre minimum et maximum.»;

Considérant que la section de législation du Conseil d'État avait fait, au sujet de cette disposition alors qu'elle était en projet, notamment l'observation suivante:

«En outre, comme l'alinéa en projet apporte une restriction importante à la liberté des exploitants de lieux où l'on danse puisque ces derniers peuvent être obligés d'organiser un service de gardiennage, c'est aussi à

la loi elle-même qu'il appartient de circonscrire de manière très précise les cas dans lesquels le bourgmestre pourra imposer l'obligation de mettre en place un tel "service"» (*Doc. Parl. Chambre* DOC 53 3224/001, p. 30)»;

Considérant que le règlement attaqué, dans sa version d'origine, s'applique à «tout débit de boissons»; que la loi ne permet d'imposer «du gardiennage» que dans les lieux où l'on danse, et non dans tout débit de boissons; qu'en tant qu'il s'applique à des débits de boissons où l'on ne danse pas, le règlement attaqué est illégal;

Considérant que la modification apportée le 6 avril 2016 au règlement attaqué restreint la champ d'application de l'article 2, § 2, aux débits de boissons dans lesquels on danse; qu'ainsi modifié, le règlement attaqué échappe à la critique formulée par le moyen; qu'il y a lieu, en conséquence, d'en limiter l'annulation, d'une part, à la période antérieure à la modification du 6 avril, et d'autre part, à la disposition attaquée en ce qu'elle vise des débits de boissons où l'on ne danse pas;

Considérant que dans les requêtes et dans les mémoires en réplique, les requérantes demandent une indemnité de procédure de 1400 €; que dans le dernier mémoire, la seconde requérante réduit sa demande à 700 €; qu'il y a lieu d'allouer ce dernier montant aux deux requérantes, la majoration à 1400 € n'étant pas motivée, et le dossier n'étant pas d'une complexité qui justifierait de porter le montant de l'indemnité de procédure à son maximum,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros 215.437/XV-2770 et 215.461/XV-2771 sont jointes.

Article 2.

Dans le règlement de police de la commune de Schaerbeek relatif aux heures de fermeture des débits de boissons, adopté par le conseil communal le 28 janvier 2015, l'article 1^{er}, § 5, est annulé.

Dans le même règlement, l'article 2, § 2, et l'article 3.2 sont annulés, mais uniquement en ce qu'ils s'appliquaient, jusqu'à leur modification du 6 avril 2016, à des débits de boisson où l'on ne danse pas.

Les recours sont rejetés pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que le règlement partiellement annulé.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à chacune des requérantes à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt mai deux mille seize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY